

A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO “DOS” DESASTRES E O DIREITO “NOS” DESASTRES

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RIGHT OF "DISASTERS AND THE RIGHT" IN "DISASTERS

Marcos Antônio Mattedi¹Arílson Thomaz Júnior²**RESUMO**

O texto aborda a relação entre direito e desastres. Mais precisamente, como o direito brasileiro tem processado a questão dos desastres. Apesar do crescente interesse científico pelo estudo individualizado dos desastres, a reflexão sobre a sua gestão jurídica permanece pouco explorada. Assim, o artigo pretende investigar como se estabelece e opera a mais recente sistemática para a tratativa dos desastres no âmbito jurídico nacional. Para alcançar os desígnios propostos, o artigo está estruturado em três seções: na seção inicial, ele apresenta os paradigmas teóricos que oferecem substratos para a interpretação e a análise dos desastres; na segunda seção, são abordados os principais argumentos que objetivam implementar uma nova categoria jurídica: o Direito dos Desastres; na terceira e última seção, são elencadas diversas contribuições para aprimorar a discussão, especialmente sobre a necessidade implementar uma concepção normativa compatível com o plano interno do Sistema de Justiça brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito; Desastres; Meio Ambiente; Paradigma da Vulnerabilidade; Paradigma da Ameaça.

ABSTRACT

The article approach the relationship between law and disaster. More precisely, how Brazilian law has dealt with the issue of disasters. Despite the growing scientific interest in the individualized study of disasters, the reflection on its legal management remains little explored. Thus, the aim of the article is investigate how the most recent systematics for the treatment of disasters in the national legal framework be established and operates. In order to reach the proposed, the article

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Fundação Universidade Regional de Blumenau. Fundação Universidade Regional de Blumenau. Brasil. E-mail: arilsonth@gmail.com

² Mestrando em Desenvolvimento Regional, pela Fundação Universidade Regional de Blumenau. Pesquisador do Núcleo de Estudos da Tecnociência da Fundação Universidade Regional de Blumenau. Fundação Universidade Regional de Blumenau. Brasil. E-mail: arilsonth@gmail.com

is structured in three sections: initial section, the theoretical paradigms that offer substrates for the interpretation and the analysis of the disasters are introduced; second section, the main arguments that aim to implement a new legal category are discussed: Disaster Law; third section, several contributions are accomplished to improve the discussion, especially about the need to implement a normative conception compatible with the internal plan of the Brazilian Justice System.

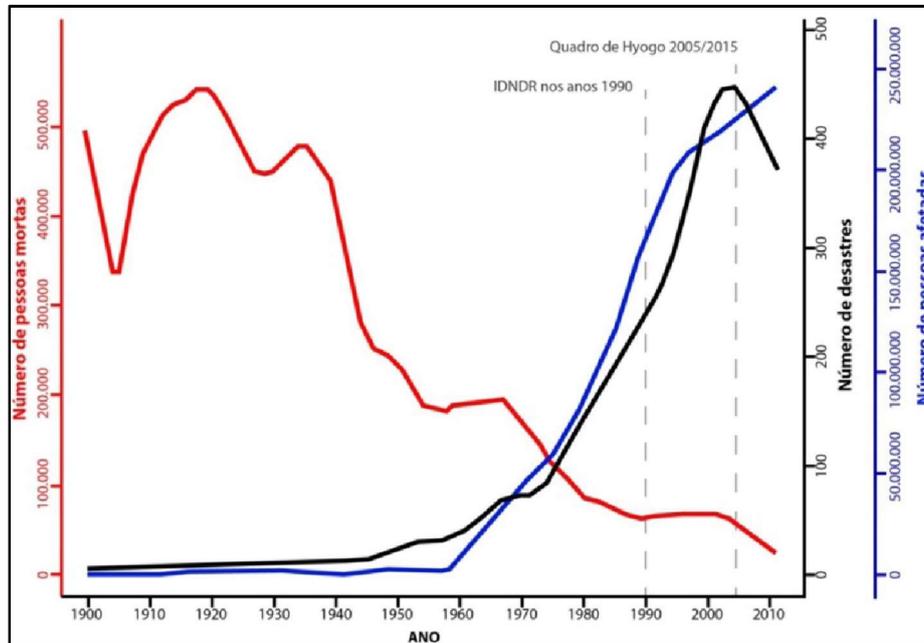
KEYWORDS: Right; Disasters; Environment; Vulnerability Paradigm; Threat Paradigm.

1 - INTRODUÇÃO

Desastres Ambientais (DA) constituem o efeito emergente do que as pessoas fazem. Mais precisamente, são uma consequência negativa dos padrões de interação que os indivíduos estabelecem entre si e com o ambiente natural. Assim, por um lado, os DA estão relacionados com a incapacidade dos indivíduos entenderem adequadamente a sua influência na produção social do risco; por outro, estão associados a incapacidade de agir consistentemente sobre os impactos. O resultado combinado destes dois processos tem sido o agravamento tendencial dos impactos dos desastres nos últimos anos. Neste sentido, o direito ao mediar as relações que os indivíduos estabelecem entre si e com o ambiente natural afeta diretamente o processo de gestão dos desastres. Portanto, para entender os desafios relacionados a gestão dos desastres é preciso considerar o processo de judicialização dos desastres.

Os DA fazem parte da história humana (KOZÁK, CERMÁK, 2010). Por isto, em diversos momentos históricos é possível identificar os efeitos negativos provocados por DA. Porém, com o processo de disseminação do modelo predominante de desenvolvimento socioeconômico nos últimos anos verifica-se uma intensificação da destruição. Para ilustrar esta tendência basta considerar os dados estatísticos produzidos pelas principais bases internacionais (Figura 1). Como indica o *Emergency Events Database*, os eventos globais passaram de aproximadamente 80 registros por ano em 1970 para 400 em 2008 (EM-DAT; 2015). Além disso, somente em 2014, ocorreram 324 desastres, cujas perdas somadas ultrapassam a soma de US \$ 99,2 bilhões, em mais de 90 países (GUHA-SAPIR, 2014). Contudo, os impactos acabam atingindo especialmente os países menos desenvolvidos economicamente (GAR, 2015).

FIGURA 1 – Desastres 1900-2011 (interpolação linear entre mortos, desastres e afetados).

FONTE: Adaptado de Guha-Sapir *et al.* (2014).

Diante desta tendência de agravamento verifica-se a formulação e implementação de uma agenda global de gestão dos desastres (ELLIOT, HSU, 2016). Esta agenda reflete a complexidade cognitiva e política da questão dos DA. A importância cognitiva dos DA se materializa no crescente processo de recrutamento de especialistas, centros de pesquisas, e também as próprias universidades (COPPOLA, 2011); ao mesmo tempo, verifica-se também o esforço internacional conjunto de implementação de respostas de confrontação do problema (REVET, 2011). A combinação destes fatores cognitivos e políticos indica que ainda não existe um consenso sobre as condicionantes deste processo agravamento. Este processo indica, sobretudo, que a pesquisa sobre desastres se torna cada vez mais necessária, porém sempre menos suficiente para gestão política. Neste sentido, um dos fatores menos explorados neste contexto científico e político constitui o papel do direito no processo de gestão dos desastres.

Assim, embora verifique-se a concepção e aplicação de vários instrumentos jurídicos, este processo permanece ainda pouco entendido. Por um lado, este processo diz respeito ao aperfeiçoamento dos mecanismos de identificação jurídica do problema; por outro, pelo estabelecimento de uma jurisprudência relativa a reparação de danos das vítimas de desastres.

Conseqüentemente, o papel do direito teve de ser repensado (FARBER, 2012), e progressivamente esta discussão acabou se estendendo também para o Brasil (DAMACENA, CARVALHO, 2013). Neste sentido, a legislação ambiental brasileira converteu-se um espaço de disputas jurídicas, especialmente no que se refere a operacionalização política de gestão dos desastres. Além disso, verifica-se também a criação de diversos instrumentos normativos como, por exemplo, a Lei 12.608 de 2012. Contudo, cabe averiguar como o direito brasileiro interpreta as múltiplas situações de DA.

No Brasil, a aplicação do direito no âmbito dos DA ainda é bastante incipiente. Por um lado, destaca-se a doutrina que aborda a ineficácia do Direito Ambiental para subsidiar a gestão dos desastres (FARBER, 2011). Por outro, alguns autores baseiam-se na ideia da sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro, bloqueando as respostas institucionais para os DA (DAMACENA, CARVALHO, 2013). Isto indica que, ou os métodos adotados não são adequados, ou não são eficazes, ou até mesmo alguma mistura de ambos. De todo modo, em ambos os casos, o que se objetiva é o reconhecimento da inaptidão jurídica para a tratativa dos DA. O fato é, que o reconhecimento do papel do Direito brasileiro para os DA permanece indefinido. Portanto, para auxiliar nesta percepção, é preciso verificar alguns aspectos do ordenamento jurídico pátrio.

No que se refere às inovações legislativas no campo dos desastres, o Brasil apenas reproduz uma constante inconveniente. Após o advento da Constituição Federal de 1988, as medidas voltadas ao estudo dos desastres refletem um padrão que tem se mostrado ineficaz. Apesar da verificação do alongamento normativo, constata-se que os eventos acabam causando danos cada vez mais expressivos (FARBER, 2012). Isso significa que o padrão legislativo brasileiro passa por uma série de incongruências (TOMIO, RICCI, 2012). Com exceção de poucos modelos recentes, como a Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil nº 12.608 de 2012, e o Decreto Regulamentar nº 7.257 de 2010, os desastres ainda são reproduzidos de maneira relapsa pelo ordenamento jurídico. Ou seja, a ausência de novos caminhos legislativos, faz com que o ordenamento não acompanhe a evolução constante dos DA. Assim, a gravidade dos impactos apresenta, ao mesmo tempo, uma inaptidão estatal e também jurídica.

Entre as principais inovações relativas ao direito brasileiro cabe destacar o surgimento do que alguns estudiosos definem como Direito dos Desastres (DD) (FARBER, 2012). O Direito dos Desastres representa um esforço para implantar um novo arcabouço jurídico especialmente estruturado para os DA. A primeira medida tomada pelos estudiosos que defendem a nova categoria jurídica é a unificação do DD no processo de gestão dos eventos (DAMACENA, CARVALHO, 2013). Isso significa que as próximas legislações deveriam se ajustar aos parâmetros basilares fixados pelo DD. Em outras palavras, as futuras garantias implementadas acabariam

englobadas pelo direcionamento dos processos de gestão normativas fixadas pelo DD. Deste modo, a gestão jurídica apresentada pelo DD possui um viés centralizador. Assim, para mensurar a sua eficácia, é preciso investigar de onde partem as diretrizes de atuação do DD.

Nestes termos, o panorama predominante de interpretação dos desastres no Sistema Jurídico reflete a própria ambivalência do direito. Por um lado, como instituição jurídica permite o reconhecimento e a legitimidade do próprio direito. Por outro, enquanto expertise cognitiva produz uma avaliação do que deve ser o direito. Desta forma, o direito é, ao mesmo tempo, causa e consequência de direitos individuais. Além disso, os operadores buscam soluções mais específicas para os casos concretos. Por exemplo, após a ocorrência de um deslizamento, vários setores sociais se organizam para apurar os danos e também eventual responsabilidade civil. O fato é, os desastres acabam emulando comportamento sociais, e, neste íterim, prejudicam as próprias respostas estatais. Isso ocorre por múltiplos fatores, como a vulnerabilidade da população, e também a escassez de ferramentas de gestão eficazes.

Portanto, o papel do direito na identificação e na tradução jurídica dos desastres atenua e/ou intensifica os impactos. Por isto, é importante investigar como as ferramentas jurídicas existentes coordenam esta realidade. Além disso, o funcionamento das próprias instituições responsáveis pelo Sistema de Justiça emulam a matriz de abrangência dos processos de gestão. Assim, o presente artigo foi estruturado em três partes: a) na primeira seção, serão apresentadas as principais estratégias de investigação dos desastres; b) na segunda seção, serão discutidas como se estabelece e opera a recente sistemática do direito dos desastres; c) por fim, na terceira seção, encontra-se uma reflexão acerca do atual panorama jurídico brasileiro no que se refere a tutela dos desastres. Além disso, serão retratadas as principais implicações a respeito da implementação de uma nova categoria jurídica para os desastres.

2 – A problemática teórica e política dos Desastres Ambientais

Embora os desastres sejam fenômenos globais, a sua distribuição não é espacialmente homogênea (Figura 1). Por um lado, algumas regiões são mais suscetíveis a certos fenômenos como, por exemplo, enchentes, deslizamentos de terra, secas, etc.; por outro, o efeito destes fenômenos decorre da vulnerabilidade da população. Neste sentido, o problema da seca está muito mais concentrado nos trópicos semiáridos, em contrapartida, os deslizamentos, as enchentes e os ciclones se distribuem pelos continentes (SHI, KASPERSON, 2015). Além disso, é notório que os eventos acabaram se intensificando nas últimas décadas, tanto no número de ocorrências, quanto na escala dos impactos (*EMERGENCY EVENTS DATABASE, EM-DAT, 2018*).

Neste contexto que envolve uma progressão multidimensional e multissetorial, é possível delinear o processo de instabilização dos DA.

Para a correta compreensão dos problemas políticos e sociais envolvendo os DA, é preciso levar em conta os seus desdobramentos e subtipos. Essencialmente, os desastres podem ser caracterizados tanto em termos naturais quanto sociais (MATTEDI, BUTZKE, 2001). Em sua caracterização natural, consideram-se origens dos fenômenos físicos deflagradores dos eventos. Já no aspecto social, os desastres são concebidos a partir da capacidade de organização social da comunidade impactada. É que, muitas vezes, as ações humanas modificam consideravelmente os espaços mediante estratégias de gestão territorial. Por isto, os fatores físicos podem ser considerados necessários, porém não são suficientes para ocorrências de DA. Portanto, os DA podem estar relacionados a capacidade de organização política da sociedade.

Considerando esta bidimensionalidade os desastres podem ser interpretados de dois pontos de vista principais (COPPOLA, 2011). Por um lado, podem enfatizar os eventos físicos como, por exemplo, tremores de terra, deslizamentos, etc. Por outro, pode-se destacar os efeitos sociais como a vulnerabilidade. Esta ambivalência pode ser ilustrada pela capacidade dos terremotos. Os terremotos comportam uma escala Richter, que indica a intensidade do fenômeno físico (tremor de terra), mas também a escala Mercali, que indica o potencial de destruição (vulnerabilidade). Por isto, um terremoto de grande intensidade gera poucas perdas quando ocorre em um local desabitado, enquanto que um evento de baixa intensidade pode gerar grandes impactos em um local socialmente vulnerável. Portanto, a representação básica de um desastre parte de dois paradigmas principais: a) *Paradigma da Ameaça*; b) *Paradigma da Vulnerabilidade*.

No que se refere ao *Paradigma da Ameaça* são analisados especialmente os fatores físicos que compõem o DA. Deste modo, é de suma importância verificar o ponto de partida para a criação do DA (MATTEDI, BUTZKE, 2001). Por vezes, os desastres culminam em dinâmicas anômalas, e que independem do grau de vulnerabilidade social para a representação do evento danoso. Isso significa que o *Paradigma da Ameaça* direciona uma análise voltada para a importância dos impactos físicos ocorridos nos DA. Deste modo, esta discussão ganha importância pois o olhar do direito precisa se voltar para alguma direção específica de atuação. Neste sentido, partindo do *Paradigma da Ameaça* o direito se concentraria na observação do rompimento das defesas sociais pela própria força da natureza. Assim, a individualização destes fatores resultaria na implementação de medidas de gestão de fora para dentro do problema.

Mas nem todos os eventos naturais causam danos à sociedade (COPPOLA, 2011). Por isto, o *Paradigma da Vulnerabilidade* leva em conta a interação social com o meio ambiente. O

desequilíbrio entre os aspectos sociais e naturais leva ao desnivelamento do sistema. Dependendo do grau de alteração, os danos presenciados são maiores ou menores, hipótese que traduz o *Paradigma da Vulnerabilidade*. Como exemplo, é possível reproduzir a ocorrência de um evento de grandes escalas em um lugar desabitado, se a mesma dinâmica atingisse uma região socialmente vulnerável, inevitavelmente, os danos possuiriam maiores proporções. É que a intensidade do evento está diretamente relacionada com os aspectos políticos e comportamentais que compõem a sociedade. Portanto, o *Paradigma da Vulnerabilidade* leva em consideração a relação entre o comportamento social e o evento dos DA (PHILLIPS *et al*, 2010).

Deste modo, entender o que é natural e o que é social nunca demandou tanta reflexão e pesquisa (MATTEDI, BUTZKE, 2001). E o surgimento desta controvérsia interdisciplinar também pode ser classificada por uma abordagem *externalista* e também *internalista*. Sob o aspecto *externalista*, verifica-se uma preocupação com os fatores físicos e ambientais que provocam o evento. Nesta linha, a abordagem *externalista* estaria intrinsecamente relacionada com o *Paradigma da Ameaça*. De outro norte, a abordagem *internalista* relaciona os aspectos sociais dos DA. A partir deste prisma, a escala de intensidade dos eventos seria determinada pelos processos socialmente construídos (MATTEDI, 2017). Esta noção é importante para compreender os próprios paradigmas de análise dos DA.

Mas os modelos de caracterização e estudo dos DA vão além, conforme já delimitado, eles representam um verdadeiro debate interdisciplinar pela concepção teórica dos desastres (MATTEDI, 2017). Enquanto que uma abordagem parte da percepção dos eventos físicos, outra abordagem abrange os movimentos sociais. Em um contexto mais amplo, estas caracterizações propõem esforços distintos para o solucionar o problema dos DA (PHILLIPS *et al*, 2010). Assim, as soluções descritas pelos mecanismos de leitura também indicam escalas distintas para a visualização e tratativa dos fenômenos. Neste sentido, é possível perceber uma proposta com um viés geográfico, bem como uma proposta como um viés sociológico. Para facilitar a compreensão dos Paradigmas, verifica-se a seguinte Tabela comparativa:

FIGURA 2 – Tabela Comparativa Paradigma da Ameaça e Paradigma da Vulnerabilidade.

Modelo	Paradigma da Ameaça	Paradigma da Vulnerabilidade
Característica		
Caracterizando o Fenômeno	Fenômeno Físico	Fenômeno Social Produzido Politicamente
Foco de Atuação	Mudança de Percepção Individual	Mudança de Organização Social

Agenda de Gestão	Modelo Burocrático Centralizador	Modelo Comunitário de Gestão
Objetivo	Reduzir o Dano Físico	Reduzir as Perdas Sociais

FONTE: Adaptado de PHILLIPS *et al.* (2010).

A confrontação destes fatores abre a questão da gestão dos DA. O ponto de partida fundamental para a análise da gestão dos DA tem sido o instante em que ocorrem os impactos. Assim, essencialmente, o modelo de atuação pode se voltar para o pré-impacto, ou para o pós-impacto (MUSHKATEL, WESCHLER, 1985). Diante desta realidade complexa, a escala temporal dos eventos reflete diretamente na gestão política e social dos DA. Na fase pré-impacto, os mecanismos devem levar em consideração os processos de preparação e mitigação dos riscos. Com isto, é possível elaborar um modelo funcional, que objetiva mitigar os danos causados pelos eventos dos DA. Já no pós-impacto, o modelo institucionalizado deve seguir as linhas de reversão e reconstrução. Nesta etapa, os eventos já se estenderam ou estão em fase de execução, restando apenas uma abordagem impeditiva (SHI, KASPERSON, 2015).

Diante desta escala temporal, resta definir o escalonamento institucional do processo de gestão dos DA. Os desastres não escolhem os locais de ocorrência, tampouco permanecem estanques (COPPOLA, 2011). O fato é, que os desastres irradiam inúmeros efeitos, sejam de ordem natural ou até mesmo de ordem social. Diante disso, as respostas institucionais podem partir de qualquer nível. Como regra, as intervenções institucionais ocorrem dentro de um plano local, nacional ou internacional. Embora intuitivo, o nível dos impactos não está completamente relacionado com nível de regionalização das instituições. Por exemplo, embora um evento nacional seja mais abrangente que um evento regional, a depender da vulnerabilidade encontrada, o nível dos impactos poderá ser maior no evento regional (WATSON, MONTJOY, 1991).

Considerando todos estes fatores, os DA acabam revelando a sua magnitude inter-relacional. Ao mesmo tempo, demandam alto grau de especialização, na medida em que exigem uma resposta fidedigna por parte dos gestores (SYLVES, 2008). Por exemplo, após a ocorrência dos DA, é exigida uma maior adaptação estatal. Além disso, é interessante notar que, dependendo da velocidade de sua ocorrência, as respostas também podem ser transformadas. Portanto, é possível afirmar, que os DA ingressam em uma estrutura multissetorial, multidimensional e multidirecional. Diante deste universo complexo, que envolve aspectos sociais e também ambientais, torna-se importante analisar o papel do direito enquanto regulador das relações humanas. Não obstante, os DA podem servir como instrumento para a verificação

de diversas dinâmicas sociais e também jurídicas. Dependendo do tratamento empregado aos DA, revela-se o próprio núcleo normativo estatal (FARBER, 2012).

Deste modo, para avançar na compreensão da tratativa jurídica dos DA, é preciso investigar as propostas doutrinárias mais recentes, especialmente àquelas que visam averiguar a relação entre o direito e os DA. Nesta linha de pensamento, urge uma nova terminologia. Os recentes esforços para condensar uma estrutura jurídica de respostas aos DA resultaram na tentativa de implementação de um novo ramo jurídico, o Direito dos Desastres (DD) (FARBER, 2012). Mas é preciso compreender os principais argumentos que envolvem esta recente dicção jurídica no direito brasileiro. Estes fatores serão destacados na próxima seção da presente pesquisa.

2 - O DIREITO DOS DESASTRES

A abordagem mais conhecida da relação entre o Direito e os Desastres é a hipótese da sobrecarga (DAMACENA, CARVALHO, 2013). A Hipótese da Sobrecarga indica que em situações de DA ocorre um excesso de demandas para o poder público. Isso significa que as estratégias usuais de gestão e processamento dos eventos ficam sobrecarregados. Do mesmo modo, as próprias respostas direcionadas no processo de gestão acabam sofrendo uma série de adaptações. No âmbito das enchentes, por exemplo, várias demandas acabam emergindo com as cheias, todavia, os recursos estatais são limitados. A partir disso, verifica-se a necessidade de compatibilização dos interesses existentes. Este panorama representa a verdadeira complexidade dos DA, além de resumir a hipótese da sobrecarga. Mas a sobrecarga representa um contexto muito mais amplo.

O Estado possui um delicado trilha de atribuições, sendo que a integralidade de suas funções está expressa na própria Constituição Federal (BULOS, 2014). Todo o seu funcionamento acaba atrelado ao modo de administrar o erário público. Portanto, na medida em que surge o DA, o Estado tem sobrestadas as atividades rotineiras, sendo compelido a se voltar para as necessidades mais urgentes e delicadas. Considerando os modelos usuais de análise das políticas públicas, é possível considerar as demandas geradas pelos DA como entrada, e a resposta alocada pelo Estado como saída (HEIDEMANN, SALM, 2009). Todavia, algumas vertentes doutrinárias objetivam delimitar que a hipótese da sobrecarga não estaria limitada apenas no âmbito do Poder Executivo, chegando, inclusive, a afetar o próprio Sistema de Justiça como um todo (DAMACENA, CARVALHO, 2013).

Para atrelar a hipótese da sobrecarga com o Sistema de Justiça, inúmeras abordagens são mensuradas. O Sistema de Justiça responde diretamente às demandas sociais. Neste sentido,

a sobrecarga do Sistema de Justiça acaba reproduzindo uma problemática de cunho jurídico, mas também político e social. No âmbito do Poder Judiciário, por exemplo, tal acúmulo, seria capaz de causar graves limitações na prestação da tutela jurisdicional. Já nos aspectos sociais, os fatores de impacto estariam relacionados à própria capacidade de gestão dos DA. O fato é, que a relação entre o Direito e os Desastres, objetiva justificar a implementação de um novo panorama jurídico, voltado para a alteração deste cenário (FARBER, 2012). Porém, resta saber, quais são os reais fundamentos atrelados a referida sobrecarga do Sistema de Justiça. Assim, passa-se à análise dos elementos que compõem a dinâmica supracitada.

Para o entendimento da hipótese da sobrecarga do Sistema, é preciso combinar uma série de fatores externos e internos atrelados à própria sociedade. Internamente, seria preciso analisar os instrumentos disponíveis para a tratar a problemática dos DA. Já, externamente, seria preciso analisar a própria complexidade dos eventos relacionados aos DA (SYLVES, 2008). A partir disso, seria possível atingir a instabilidade jurídica como um todo, para, posteriormente, recondicionar as etapas do ciclo de gestão dos DA. Mas a sobrecarga do Sistema de Justiça também deve estar alinhada com a totalidade de instituições envolvidas no processo de prestação jurisdicional. Deste modo, não seria o bastante analisar apenas o âmbito do Poder Judiciário, sendo cogente a avaliação do restante das atividades do Sistema de Justiça, como, por exemplo, as Defensorias Públicas e o próprio Ministério Público.

Outra característica que poderia justificar a sobrecarga do Sistema de Justiça, seria o exaurimento da capacidade sistêmico-regulatória. Isso significa que os meios legais fornecidos pelo Estado não seriam suficientes para a correta formulação das estratégias de prevenção e de gestão dos DA (FARBER, 2012). Adotando esta premissa como verdadeira, estar-se-ia diante de uma desordem institucional. No âmbito do Direito brasileiro, por exemplo, a principal implicação seria a incapacidade do Direito Ambiental de abarcar matéria relativa aos DA (DAMACENA, CARVALHO, 2013). Todos estes argumentos propõem a implementação de um novo modelo jurídico-normativo, o Direito dos Desastres (DD) (FARBER, 2012). Porém, após a apresentação das principais justificativas que objetivam a regulamentação jurídica dos DA, resta investigar as características essenciais do DD.

A primeira característica que dimensiona a formação de uma nova categoria jurídica para os DA é a multidisciplinaridade (DAMACENA, CARVALHO, 2013). A multidisciplinaridade demonstra que a abordagem dos DA depende de inúmeros setores sociais. Para compreender esta característica, é preciso conceber o desencadeamento do DA. Exemplo interessante, seria o próprio processo de gestão das enchentes. Após a ocorrência do referido evento, seria preciso o compartilhamento de informações de múltiplas especialidades, como engenharia, meteorologia,

e até mesmo o direito. A partir disso, torna-se perceptível que os eventos emanam efeitos em múltiplas esferas, sendo a multidisciplinaridade uma característica imanente. Porém, existem outras particularidades importantes, e que serão devidamente abordadas na sequência.

A segunda característica utilizada para justificar a implementação de uma nova sistemática jurídica é a proximidade com a lei (DAMACENA, CARVALHO, 2013). O plano jurídico atua em um estreito vínculo de atribuições (BULOS, 2014). Este vínculo é caracterizado por sua conformidade com a legislação. Neste sentido, para a edificação de uma nova categoria jurídica relacionada aos DA, seria forçosa a criação de um campo legislativo diferenciado (FARBER, 2012). Para justificar esta assertiva, é preciso partir da premissa de que a legislação atual não atua de maneira eficaz na resolução dos problemas relacionados aos DA. Evidentemente que inúmeras variáveis acabam surgindo, conforme já referido anteriormente, o próprio Sistema de Justiça acaba influenciando no processo de gestão. Assim, é preciso uma análise diferenciada dos processos que compõem esta dinâmica. Mas a sistemática proposta para os DA possui outras características.

A terceira característica capaz de dimensionar uma proposta jurídica para os DA é a unificação ao conceito de gestão (DAMACENA, CARVALHO, 2013). O conceito de gestão abrange uma série de proposições tendentes a englobar a integralidade dos DA. Dentro da formulação das estratégias, os DA emulam um verdadeiro arranjo de eventos. Em outras palavras, na concepção da nova sistemática, o Direito deveria participar do portfólio de gerenciamento dos DA (FARBER, 2012). Neste sentido, as formulações jurídicas deveriam permanecer conectadas aos próprios processos de gestão. Esta característica indica uma predisposição em alocar a legislação, e até mesmo o próprio Sistema de Justiça como parte integrante dos procedimentos de gestão. Invariavelmente, todas as características listadas acabam afunilando para uma desconexão do Sistema de Justiça como um todo.

Em síntese, é perceptível a tentativa de implementar uma nova organização jurídica para os DA no Brasil. O principal argumento para a referida implementação seria a sobrecarga do Sistema de Justiça (DAMACENA, CARVALHO, 2013). A sobrecarga do Sistema de Justiça possui múltiplas vertentes. A primeira, está relacionada com o excesso de demandas sobre o Sistema de Justiça, impedindo a prestação da tutela jurisdicional. Já, a segunda, teria relação com o esgotamento da capacidade regulatória, ou seja, a ausência de mecanismos legais eficazes de prevenção e reparação dos DA. Com a aproximação dos argumentos estruturais, verificou-se o surgimento de três características da nova organização jurídica dos DA: a) Multidisciplinar; b) Legalidade e c) Unificação com o Conceito de Gestão dos Riscos.

Os argumentos que justificam a implementação desta sistemática jurídica abrem o debate sobre a fragmentação das atividades estatais. O Estado possui um arcabouço complexo de atribuições. Sua estrutura burocrática revela um conjunto de prerrogativas e responsabilidades. Estas responsabilidades estariam atreladas ao modo de administrar os recursos públicos (BULOS, 2014). Por exemplo, após a ocorrência de um deslizamento, os agentes responsáveis pela formulação das respostas são acionados de acordo com o local e a dimensão do evento (MATTEDI, BUTZKE, 2001). Mas os próprios agentes também operam dentro de uma esfera de poder. A fragmentação ocorre no âmbito do Executivo, do Legislativo e também do Judiciário. Portanto, para compreender a hipótese da sobrecarga, também é importante entender como o Estado desempenha o seu aglomerado de funções burocráticas.

Considerando o contexto mencionado, é possível afirmar que o Estado deve desmembrar a sua estrutura de responsabilidades. Dentro deste panorama, é razoável visualizar diversos planos de atuação (SYLVES, 2008). Em razão da necessidade de atingir o maior número de regiões, é importante perceber três escalas verticais. O mais extenso é o plano internacional, na sequência, observa-se o plano nacional, regional, e, por fim, o plano local (SYLVES, 2008). Esta reflexão é indispensável para a visualização de que os DA também precisam de um tratamento diferenciado. Isto se deve à necessidade de evitar o choque de atribuições, ou até mesmo o avanço sobre a competência de terceiros. Diante disso, verifica-se uma série de concepções técnicas de grande importância para o aperfeiçoamento jurídico e político relacionado à temática supramencionada.

Para compreender o papel do direito na formulação de estratégias para os DA é preciso constituir uma dimensão espacial. A contextualização espacial é fundamental para uma correta proposição das ferramentas jurídicas. Segundo Kátia Ragnini Scherer *“O espaço sobre o qual pensam os riscos não é neutro, pois um território é objeto de projetos, estratégias, representações significantes igualmente legítimas e pertinentes. [...] Por tal perspectiva o risco é um objeto geográfico e, como tal, se situa na interface entre um espaço industrial e espaços urbanos ou rurais que o englobam, cuja consistência é ambiental”*. (SCHERER, 2017, p. 36). Neste sentido, os efeitos dimensionais irradiados pelos DA também são fundamentais a compreensão do processo de gestão dos eventos. Isso significa que apenas após a devida espacialização do evento é que o Poder Público seria capaz de operacionalizar com mais precisão os DA.

Assim, é de suma importância avaliar a dimensão dos eventos. Até mesmo porque, o papel do direito também depende destes critérios. Por exemplo, no âmbito do Poder Judiciário, a fixação do juízo responsável pela demanda pode estar diretamente ligada ao critério de localização dos DA. Deste modo, conforme já verificado anteriormente, para facilitar a

compreensão espacial dos DA, é possível classifica-los em quatro escalas, a seguir: internacional; nacional; regional e local (SYLVES, 2008). O plano nacional comporta especificidades importantes. Para Kátia Ragnini Scherer “*Após um desastre de grande impacto nacional, os governos municipais e estaduais nem sempre ou quase nunca possuem capacidade financeira para realizar muitos e simultâneos projetos*”. (SCHERER, 2017, p. 131). Assim, a zona de impacto deve representar uma escala espacial mais abrangente, e que permita uma visualização extra estadual.

Por sua vez, o plano regional representa um estágio intermediário. Significa dizer, que os danos causados atingem uma área regionalizada. Por área regionalizada, compreende-se o avanço do DA sobre o local de mais de um município ou zona distrital. A partir disso, já é possível visualizar o importe atribuído ao DA. Assim como ocorre no plano nacional, a destruição causada por desastre de proporções regionais impõe significativas despesas ao erário. Mas a observação do direito não se limitaria ao plano nacional ou regional, também alcançando o limite municipal. Embora o DA possua âmbito local ou municipal, não significa que os seus danos sejam diminuídos (MATTEDI, BUTZKE, 2001). Os impactos calculados podem acabar ultrapassando a esfera regional ou até mesmo nacional. Portanto, para aperfeiçoar o alcance do direito no âmbito dos DA, é preciso avançar na esfera de distribuição dos eventos.

A distribuição dos eventos também pode ser verificada no âmbito dos três poderes. Todavia, para compreender a hipótese da sobrecarga, torna-se importante verificar alguns critérios adotados no âmbito do Poder Judiciário. Por exemplo, uma ferramenta importante e que pode ser utilizada para abrandar ou prevenir danos atrelados ao Meio Ambiente é a Ação Civil Pública. Segundo Andrade e Masson “*Em seu art. 129, III, a CF/88 atribuiu ao Ministério Público a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos [...]*” (ANDRADE; MASSON, 2015, p. 39). Neste aspecto, é possível antever o papel da Ação Civil Pública junto aos próprios DA.

Um dos critérios legalmente previstos para fixação da competência da Ação Coletiva é o local do dano. De acordo com o art. 2º, da Lei nº 7.347 de 1985 “*As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa*” (BRASIL, 1985). A partir disso, é possível perceber que a distribuição espacial dos eventos pode acabar impactando diretamente no processo de gestão. Igualmente, torna-se notória a relação entre a hipótese da sobrecarga e da espacialização dos eventos. Mas o critério definido espacialmente implica na pré-visualização de que os DA nem sempre afetam a todos os planos governamentais. Com isto, também surgem inúmeros questionamentos acerca da verdadeira dimensão da hipótese da sobrecarga.

3 - O DIREITO “NOS” DESASTRES

A partir dos diversos parâmetros anteriormente delimitados, tornam-se evidentes algumas ambivalências na proposta de uma nova sistemática jurídica para os DA. Em síntese, foi possível denotar que a nova categoria jurídica para os DA está baseada essencialmente na hipótese da sobrecarga do Sistema de Justiça. Além disso, explora o chamado exaurimento da capacidade regulatória estatal. Com o propósito de fundamentar este entendimento, o Direito dos Desastres passa a contrair três características essenciais: a) Multidisciplinar; b) Legalidade e c) Unificação com o Conceito de Gestão dos Riscos. Através destas características, ambiciona a fusão do Direito com os DA, formando o DD. Porém, ao longo da pesquisa é possível perceber que os DA não operam de maneira uniforme. Sendo que a justificativa da sobrecarga passa a depender de outros fatores, como a condução das políticas públicas, escala temporal, e até mesmo o local do evento.

Diante do contexto de subdivisões estatais, é possível observar múltiplas dimensões. A regulação jurídica dos DA atua de maneira genérica e especialmente voltada para os eventos físicos. E, conforme já delimitado, os DA nunca são iguais (SYLVES, 2008). Do mesmo modo, em que pese a afirmação de uma suposta sobrecarga estatal, os DA também não afetam todas as estruturas do Estado. Mesmo no plano local, nem todos os Poderes acabam sobrecarregados (SYLVES, 2008). Até mesmo porque, os Poderes trabalham de maneira distinta, sendo que cada esfera possui um delicado trilho de atribuições. A nova sistemática jurídica para os DA desconsidera esse contexto, referindo-se aos eventos genericamente. Assim agindo, é possível que ocorra graves desproporções de ordem prática, e até mesmo a implementação de um panorama desigual (ACSELRAD, 2008). Mas esta representação ainda apresenta outras disparidades.

Como visto, uma abordagem generalizada dos DA é capaz de criar uma série de incoerências. Para aprofundar essa discussão, é preciso considerar o processo de formação dos impactos. Conforme já verificado, os eventos não são equânimes. Na hipótese de uma enchente local, por exemplo, o evento não seria capaz de sobrecarregar todas as esferas de poder. Do mesmo modo, ainda que cause reflexos imediatos na seara do Poder Executivo, não atingiria todas as suas instâncias (COPPOLA, 2011). O fato é, que nem todos os desastres são iguais, e isso ocorre por diversos motivos. Primeiro, porque os eventos não possuem a mesma velocidade de ocorrência. Segundo, porque as zonas de impacto também se transformam (SYLVES, 2008). Esta composição de ritmos e formas colide com a construção jurídica assimilada, pois demonstra que a hipótese da sobrecarga não pode ser considerada genericamente.

Além da imprecisão do argumento da sobrecarga, ainda é possível citar outros reflexos de uma visão distorcida dos DA. Invariavelmente, existem grupos e organizações que acabam ganhando com os DA (COPPOLA, 2011). Por exemplo, após a ocorrência de um evento, diversas instituições auxiliares recebem mais recursos financeiros. Este aspecto deve ser considerado, na medida em que os recursos advindos dos DA, conforme já delimitado anteriormente, acabam acentuando as desigualdades sociais (FARBER, 2007). Em Estados menores, como é o caso de alguns países localizados no caribe, os recursos advindos dos desastres representam grandes variações na economia. Desta forma, também é importante considera o viés econômico atrelado aos desastres.

Outro aspecto que deve ser considerado para a correta interpretação do papel do direito nos DA é a estabilidade social. Em países mais desenvolvidos economicamente, as instituições são mais sólidas. Esse fator acrescenta uma variável importante. Inevitavelmente, o fortalecimento das instituições, verifica-se uma melhora na resposta aos eventos (SYLVES, 2008). Este debate causa implicações diretas na formação de uma nova sistemática jurídica para os DA, notadamente quando o DD reproduz um padrão de conduta operacionalizado por países desenvolvidos. No Brasil, inúmeros fatores devem ser considerados no tratamento dos desastres. Estes fatores variam desde os parâmetros de prevenção, até as próprias medidas de gestão. Portanto, pensar a problemática dos DA no contexto jurídico também envolve uma reflexão social e política.

Mas as distorções ainda possuem outras vertentes. Segundo CARVALHO e DAMACENA *“Os desastres têm o reflexo imediato de intensificar a necessidade do gerenciamento dos riscos ambientais pelo Direito, mediante a construção de observações, vínculos e decisões sobre o futuro. [...] Estruturalmente, o gerenciamento destes riscos deve se dar administrativa e/ou jurisdicionalmente”* (DAMACENA, CARVALHO, 2013, p. 33). Todavia, no que se refere ao gerenciamento dos DA pela via jurisdicional, é preciso refletir algumas ponderações. Invariavelmente, o direito e os DA possuem ritmos diferentes. Evidentemente, os DA exigem respostas imediatas, porém, o Sistema de Justiça brasileiro, em regra, acaba atuando de maneira provocada. Outro aspecto que deve ser considerado, é a vagarosidade do Poder Judiciário.

O fato é, que o Sistema de Justiça brasileiro possui particularidades importantes. O olhar do direito deve individualizar esta imposição da realidade. Assim, não seria suficiente ponderar soluções flexibilizadas somente no *Paradigma da Ameaça*, sendo forçosa a reflexão do *Paradigma da Vulnerabilidade social*. Isso significa que uma avaliação jurídica para os DA deveria partir de dentro para fora, ou seja, da realidade brasileira para os eventos. Segundo Mattedi e Butzke *“o tipo de organização social pré-impacto exerce uma influência decisiva no grau de vulnerabilidade*

das populações a eventos disruptivos de tipos e intensidades variados” (MATTEDI, BUTZKE, 2001, p. 12). Portanto, seria preciso analisar os DA no Brasil de acordo com a realidade econômico-social imposta, sendo outro fator que corrobora com a hipótese das diferenças do desenvolvimento econômico nacional e internacional já abordada.

Diante dos argumentos indicados, é possível verificar alguns pontos controvertidos na proposta de uma nova sistemática jurídica para os DA. Primeiro, indica que a hipótese da sobrecarga do Sistema de Justiça não é causada pelos DA. Esta realidade pode ser comprovada por inúmeros indícios, como a divisão dos Poderes na aplicação das políticas públicas, ou até mesmo em virtude do fracionamento das zonas de impacto. Segundo, porque a nova sistemática parte do *Paradigma da Ameaça*, ou seja, considerando os eventos a partir de padrões generalizados. Com isso, acaba causando o distanciamento entre os eventos e a própria realidade social, também traduzida pelo *Paradigma da Vulnerabilidade*. E, terceiro, porque o direito e os DA possuem ritmos diferentes, especialmente diante da realidade do Poder Judiciário brasileiro. Mas as inadequações ainda possuem outras vertentes.

Outra perspectiva que parece diferenciar a proposta de um novo ramo para o Direito é a nomenclatura adotada. Para CARVALHO e DAMACENA “*Os desastres estão diretamente ligados à ideia de eventos capazes de desestabilizar um sistema ao ponto de que este perca a capacidade de diferenciação funcional e de operacionalizar e assimilar aquele evento rapidamente*” (DAMACENA, CARVALHO, 2013, p. 29). Todavia, em que pese a gravidade dos eventos, o chamado “Direito dos Desastres” (DD) parece atribuir um *status* positivo à catástrofe. Diferentemente de outros ramos do direito como o Direito Ambiental, ou até mesmo o Direito do Consumidor – que denotam a salvaguarda do bem comum, o Direito dos Desastres (DD) emula a proteção do próprio Desastre. Evidentemente, este axioma não reflete a realidade das teorias, porém, inevitavelmente acaba levando o leitor a erro.

Ao que tudo indica, a nomenclatura do Direito dos Desastres (DD) surge como uma proposição tendente a difundir uma categoria imprecisa. Primeiro, porque evidentemente o direito não deve salvaguardar os DA, mas a população de modo geral (MATTEDI, BUTZKE, 2001). Segundo, porque a categorização supracitada acaba levando o leitor a erro, servindo apenas para criar uma atenção equivocada sobre a verdadeira gravidade dos DA. É importante mencionar, que não se trata de uma dedução inoportuna, pois no âmbito da pesquisa, por exemplo, buscase a maior precisão possível na formulação das categorias. O fato é, que o direito deveria atuar “nos” Desastres, não retratando uma salvaguarda para o evento com potencialidade destrutiva. Portanto, resta continuar desvendando a verdadeira proposição para os DA, bem como os efeitos da criação em um campo semântico jurídico diferenciado.

Assim, em que pese a necessidade de aprimorar o estudo jurídico dos DA, diversos temas devem ser considerados, como: o direcionamento das ações gerenciais, a espacialização dos eventos, o papel dos atores envolvidos nos DA, o funcionamento do epicentro governamental, o funcionamento do Sistema de Justiça, a realidade jurídico-normativo brasileira, dentre outros. Assim, portanto, o caminho para aperfeiçoar o ordenamento demanda a ponderação de fatores multidimensionais, multidirecionais e multissetoriais.

4 - CONCLUSÃO

Embora os desastres sejam fenômenos que vêm se generalizando nas últimas décadas, não existe consenso sobre o seu enquadramento jurídico. Por um lado, os DA poderiam ser analisados fundamentalmente pela estrutura normativa do Direito Ambiental. Por outro, existe uma disputa doutrinária pela implementação de uma agenda jurídica para os DA. A proposta de um novo ramo jurídico denominado “Direito dos Desastres” (DD) parte, essencialmente, da premissa de que o sistema jurídico enfrenta uma sobrecarga. Esta sobrecarga pode ser desmembrada em dois planos: a) Sobrecarga Normativa: onde a ineficiência do arcabouço jurídico impede e/ou dificulta a atuação do gestor público; b) Sobrecarga do Sistema de Justiça: vertente que declara um excesso de demandas judiciais atreladas aos desastres, fator impeditivo a adequada prestação jurisdicional.

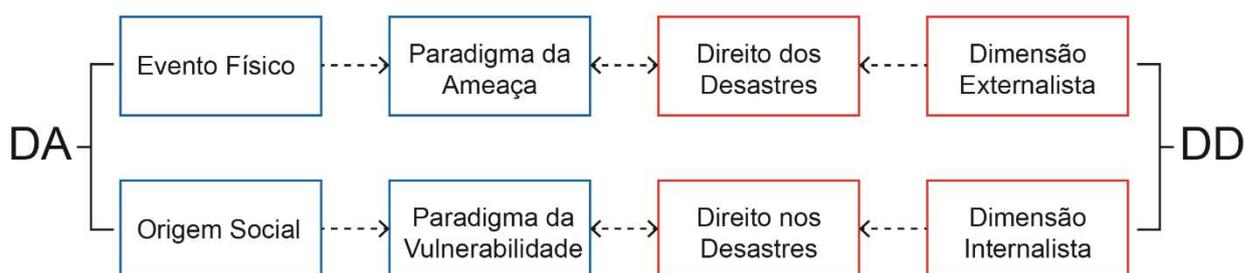
Mas para a devida compreensão do fenômeno retratado, é preciso considerar às causas fundamentais desses eventos. Este processo implica na análise dos Paradigmas de Avaliação dos Desastres. Conforme já retratado ao longo da pesquisa, o *Paradigma da Ameaça* leva em consideração os eventos físicos que compõem o desastre. Por sua vez, o *Paradigma da Vulnerabilidade* atende aos aspectos sociais atrelados aos desastres. Isso significa que os modelos de interpretação atingem pontos distintos para o mesmo problema: o enfrentamento dos desastres. Neste sentido, a adoção de determinada perspectiva é capaz de contaminar todo o processo de gestão consecutivo. Como exemplo, é possível citar o próprio Direito dos Desastres (DD), tendo em vista que esta nova categoria persegue as consequências do evento de maneira generalizada.

Não obstante, a concepção de um DD é a que predomina no Brasil. O fato é, que o direito já está sendo repensado enquanto categoria relacionada aos DA. A nova sistemática jurídica para os DA possui uma série de particularidades que carecem de aprofundamento. Conforme já delimitado, partindo da ideia da sobrecarga do Sistema de Justiça, e considerando fundamentalmente a gravidade dos eventos, obtém-se uma interpretação voltada ao *Paradigma da Ameaça*. Isso significa que o DD parte de uma tendência que considera essencialmente os

aspectos *externalistas* do DA. Outro ponto que deve ser considerado é ausência de percepção do escalonamento da estrutura estatal. De acordo com os critérios já analisados, os planos de atuação do Poder Público podem partir do âmbito Nacional, Regional e também Local. Assim, nem todo o aparato disponível é acionado durante um evento catastrófico.

Entretanto, para a correta formulação de um novo horizonte jurídico para a problemática dos DA, ainda é preciso rever alguns pontos essenciais. Este processo demanda uma reflexão particularizada de toda a cadeia de gestão dos eventos. Além disso, é de fundamental importância a consideração do *Paradigma da Vulnerabilidade*, não apenas das dimensões físicas dos eventos. Neste sentido, deve ser considerada a atuação do “Direito nos Desastres”, sanando eventuais distorções causadas pela simplória consideração do fenômeno físico. O papel do direito voltado para os DA considera também a realidade econômica e social brasileira. Somente após esta análise concebida a partir do *Paradigma da Vulnerabilidade*, ou seja, internamente, ocorre a adequada alocação do direito nos DA.

FIGURA 3 – Organograma Explicativo das Teorias Relacionais entre Direito e Desastres.



Fonte: Elaboração Própria (2018).

O direito pode surgir como uma ferramenta adequada para a leitura de múltiplos problemas sociais. Enquanto ferramenta cognitiva auxilia na percepção do que é direito no âmbito dos desastres. Porém, enquanto instrumento técnico-normativo auxilia na adequada verificação das ferramentas, instituições e atribuições dos gestores dos eventos relacionados aos desastres. Entretanto, a percepção generalizada dos eventos físicos pode levar a uma série de problemas. Assim, não basta considerar os eventos apenas externamente, sendo forçosa a sua representação no plano interno. No Brasil, o modelo judiciário disponível para a tratativa dos DA não opera no mesmo ritmo em que os desastres ocorrem. Primeiro, porque o Poder Judiciário

atua apenas quando provocado, fator que dificulta as atuações preventivas. Segundo, porque o próprio Sistema de Justiça como um todo enfrenta o problema da morosidade.

Além disso, o papel do direito é muito amplo. Explorar todo o universo normativo que envolve a categoria dos DA não é tarefa simplória. Enquanto ferramenta de regulação social, o direito pode auxiliar na formulação de diversas estratégias de gestão dos DA. Uma opção importante e que pode ser compatível com o campo de incidência jurídico, seria a investigação do papel de todas as instituições que compõem o atual Sistema de Justiça. Estas instituições dispõem de instrumentos legalmente previstos para agir. Isso significa que o estudo minucioso das opções já existentes poderia aprimorar significativamente a atuação do direito na cadeia de gestão dos desastres. Trata-se agora de ampliar esta plataforma cognitiva, que envolve uma série de processos, modelos e instituições.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental**. Gramond Universitária. 2008. [Cap. 1, Movimentos por justiça versus senso comum ambiental: a degradação ambiental não é “democrática”].

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 26 de junho de 2018.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico,**

estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 16 de maio de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BULOS. Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, Délton Winter; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

COPPOLA, D. P. **Introduction to internacional disaster management**. Burlington: Elsevier, 2011.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. **Da concretização do direito de proteção contra desastres, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais**. São Leopoldo: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, 2014.

ELLIOT, A; HSU, E. L. **The Consequences of Global Disaster**. London: Routledge, 2016.

FARBER, Daniel. **Disaster Law and Inequality**. *Law and Inequality*, v 25, n 2, p. 1-19, 2007.

FARBER, Daniel. **Disaster law and emerging issues in Brazil**. São Leopoldo: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, 2012.

GAR - Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015. *Making development sustainable: The future of disaster risk management - Country risk profile*, 2015. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/hom>> Acesso em: maio 2018.

Guha-Sapir, D.; Below, R.; Hoyois, P. EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database 2018, 2018. Disponível em: Acesso em: mai. 2018.

KOZÁK, J. Bylo jednou jedno zeřtesení: Lisabonská trafédie 1. Listopadu 1755. *Vesmír*, v. 90, n. 632, 2011/11. Disponível em: <https://vesmir.cz/cz/casopis/archiv-casopisu/2011/cislo-11/bylo-jednou-jedno-zemetreseni.html#&gid=1&pid=1>. Acesso em: 20 mai. 2018.

_____.; CERMÁK, V. **The illustrated history of natural disasters**. Heidelberg: Springer, 2010.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1997.

REVET, S. **El mundo internacional de las catástrofes naturales**. Política y Sociedad, V. 48, n. 3, pp. 537-554, 2011.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. BRASÍLIA: Editora Universidade de Brasília, 2009.

MATTEDI, Marcos Antônio. BUTZKE, Ivani Cristina. **A relação entre o social e natural nas abordagens de hazards e de desastres**. Campinas: Ambiente e Sociedade, v. IV, n. 9, p. 93-114, 2001.

MATTEDI, Marcos Antônio. **Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais**. São Paulo: Tempo Social, v. 29, p. 261-285, 2017.

MONTJOY, Robert S. WATSON, Douglas J. **Research on local government in public administration review**. Public Administration Review, March/April, Vol. 51, No. 2.

MUSHKATEL, Alvin H. WESCHLER, Louis F. **Emergency management and the intergovernmental system**. Arizona: National Science Foundation, 1985.

PHILLIPS, B. D; THOMAS, D. S. K; FOTHERGILL, A. BLINN-PIKE, L. **Social vulnerability to disasters**. Boca Raton: Taylor & Francis, 2010.

SCHERER, Kátia Ragnini. **A função do direito na gestão do risco climático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SHI, P; KASPERSON, R. (Editors). **World Atlas of Natural Disasters Risk**. New York: Springer/Beijing Normal University Press, 2015.

SYLVES, Richard Terry. **Disaster policy and politics**: emergency management and homeland security. New York: Oxford, 2008.

TOMIO, F.R.L; RICCI, P. **Seis décadas de processo legislativo estadual**: processo decisório e relação Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). Cadernos da Escola do Legislativo, v. 13, p. 57-108, 2012.

Trabalho enviado em 30 de julho de 2018

Aceito em 30 de setembro de 2019